

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 06858**

17 de marzo de 2025
DJ-0478-2025

Señora
Ana Julia Araya Alfaro
Jefe del Área
Comisiones Legislativas II
Asamblea Legislativa
area-comisiones-ii@asamblea.go.cr

Estimado/a señor/a:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del Proyecto de Ley denominado **“LEY PARA AUTORIZAR A LA CORPORACIÓN MUNICIPAL DE ALAJUELA PARA QUE DESAFECTE, SEGREGUE Y DONE A LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL BIENES INMUEBLES DE SU PROPIEDAD”**, expediente legislativo n.º **24.473**.

Nos referimos a su oficio n.º AL-CE-23118-0137-2025 0000 del 4 de marzo de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el Proyecto de Ley denominado **“LEY PARA AUTORIZAR A LA CORPORACIÓN MUNICIPAL DE ALAJUELA PARA QUE DESAFECTE, SEGREGUE Y DONE A LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL BIENES INMUEBLES DE SU PROPIEDAD”**, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 24.473, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el Proyecto de Ley tiene como propósito autorizar a la Municipalidad de Alajuela para que transfiera una parte de sus terrenos a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Esta donación permitirá la construcción de la Sede del Área de Salud de Alajuela Sur, con el objetivo de mejorar la atención sanitaria para más de 100.000 habitantes de los distritos de San Rafael, Guácima, Río Segundo y San Antonio de Alajuela.

-2-

El proyecto contempla la desinfectación y segregación de dos terrenos de propiedad municipal, con una extensión total de 15.570 metros cuadrados, que serán entregados a la CCSS para el desarrollo de la infraestructura de salud. Asimismo, se establece que el resto de los terrenos no donados, equivalentes a 16.299 metros cuadrados, permanecerán bajo la administración de la Municipalidad de Alajuela y se destinarán a la creación de espacios comunales, recreativos y deportivos.

La iniciativa se fundamenta en la necesidad de dotar a la comunidad de mejores condiciones para la prestación de servicios de salud, ya que la actual infraestructura no responde a la demanda creciente de la población. El convenio entre la Municipalidad de Alajuela y la CCSS, aprobado por el Concejo Municipal, estipula que la donación de los terrenos es un paso fundamental para llevar a cabo el proyecto. Además, el Proyecto de Ley faculta a la Notaría del Estado y a la Procuraduría General de la República para formalizar los trámites de traspaso y corregir cualquier defecto legal en el proceso de inscripción de las propiedades.

Con dicha iniciativa se busca fortalecer el sistema de salud en la región mediante la donación de terrenos municipales a la CCSS, asegurando así la construcción de una nueva sede del Área de Salud de Alajuela Sur. Al mismo tiempo, pretende garantizar el uso adecuado del resto de los terrenos para actividades comunitarias, recreativas y deportivas, en beneficio de la población local.

II. Análisis al texto del Proyecto de Ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones:

1. Potestad de emitir normas legales

De conformidad con los numerales 183 y 184 de la Constitución Política, así como el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, este Órgano Constitucional se establece como rector del sistema de control y fiscalización para la vigilancia de la Hacienda Pública, marco dentro del cual se ejercen nuestras competencias asignadas y desde ese plano se emite la opinión en relación con la consulta del referido Proyecto de Ley.

Sobre el particular, resulta pertinente indicar que de conformidad con el artículo 121, inciso 1) de la Constitución Política, la emisión de las normas legales que integran el ordenamiento jurídico, tanto respecto de su promulgación, reforma, derogatorias e interpretaciones auténticas constituye una potestad -y consecuentemente una

responsabilidad- de la Asamblea Legislativa, bajo la premisa de la libertad de configuración del legislador.

Ahora bien, en atención al requerimiento que se formula, teniendo en cuenta el texto remitido, esta Contraloría General estima pertinente efectuar una serie de consideraciones en relación con dicho Proyecto de Ley, considerando lo atinente a nuestras competencias constitucionales y legales.

a) Sobre las donaciones que realizan las Municipalidades

Es importante recordar que las municipalidades, como parte de la Administración Pública, están sujetas al principio de legalidad. Este principio, consagrado en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), exige que toda actuación de los entes municipales cuente con una norma legal que la autorice expresamente.

En lo que respecta a la disposición de bienes municipales, la Constitución Política, en su artículo 174¹, establece que corresponde al legislador definir cuándo se requiere una ley para autorizar la donación de terrenos por parte de una municipalidad.

Asimismo, el artículo 71 del Código Municipal dispone que las donaciones de recursos o bienes inmuebles sólo serán posibles mediante una ley especial que las autorice expresamente. Además, si la donación implica la desafectación del uso o fin público del bien, se requerirá autorización legislativa previa.

No obstante, el mismo artículo 71 exige a las municipalidades de presentar una ley especial para donar su patrimonio, siempre que cuenten con el voto favorable de dos tercios del total de los miembros de su Concejo Municipal (mayoría calificada) y los beneficiarios sean órganos del Estado, ya sean centrales o descentralizados. Sin embargo, es crucial recordar que si la donación implica desafectar el uso o fin público del bien, siempre será necesaria la autorización legislativa previa.

En ese sentido, se sugiere considerar, para evitar una disposición incorrecta de bienes municipales o estatales, que los recursos y bienes inmuebles públicos son de utilidad para todos los munícipes y habitantes del cantón. Por lo tanto, la municipalidad debe asegurarse de no desatender sus fines y servicios públicos, ni causar una afectación al patrimonio público.

¹ **Artículo 174.-** La ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles.

b) Naturaleza jurídica del bien inmueble

Tomando como base lo descrito en el apartado anterior, se sugiere al legislador analizar la naturaleza demanial o patrimonial de los bienes inmuebles propiedad de la Municipalidad de Alajuela que se pretenden donar, a efecto de tener claridad acerca de la figura que se utiliza jurídicamente para la disposición de dichos bienes. No obstante que la exposición de motivos del Proyecto de Ley en cuestión busca obtener la autorización legislativa necesaria para que la municipalidad efectúe la donación de los bienes inmuebles de su propiedad, se recomienda al legislador examinar la naturaleza jurídica del bien, específicamente si es de dominio público (demanial) o privado (patrimonial), en observancia de lo dispuesto en el artículo 121, inciso 14) de la Constitución Política.

El artículo 261 del Código Civil establece tal distinción entre lo que son los bienes patrimoniales y los que son los demaniales², considerando bienes de dominio público o demaniales aquellos que, por disposición legal, están destinados de manera permanente a un servicio de utilidad general o cuyo uso es público, permitiendo su aprovechamiento por todos los ciudadanos. En contraste, los bienes patrimoniales son aquellos de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a las municipalidades, quienes actúan en este caso como cualquier otra persona jurídica de derecho privado.

Es fundamental destacar que el artículo 262 del mismo cuerpo normativo establece que los bienes de dominio público están fuera del comercio y no pueden ser objeto de transacciones privadas mientras no se disponga legalmente su desafectación, separándolos del uso público al que están destinados.

Por lo tanto, se recomienda determinar si el bien cuya disposición se pretende está afecto a un fin o uso público. En caso afirmativo, será necesario seguir el procedimiento legal correspondiente para su desafectación. Es preciso recordar que nuestro ordenamiento jurídico otorga un régimen de protección especial a los bienes de dominio público, lo que implica que el Estado y demás entes públicos deben desafectar previamente el bien del fin público al que está destinado antes de proceder a su disposición.

Finalmente, la Contraloría General de la República reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

² **Artículo 261.-** Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado o a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona

-5-
Atentamente,

Iván Quesada Ramírez
Gerente asociado
Contraloría General de la República

Christian Zamora Pérez
Fiscalizador
Contraloría General de la República

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

IQR/CZP
Ce: Despacho Contralor, CGR
Gerente de División
NI: 06858-2025 (DJ-0478)
G: 2025001037-12